

N° 702

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juin 2024

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
relatif au suivi du rapport du Sénat de 2023 sur l'ANCT (rapport d'étape),*

Par Mmes Sonia de LA PROVÔTÉ et Céline BRULIN,

Sénatrices

(1) Cette délégation est composée de : Mme Françoise Gatel, *présidente* ; M. Rémy Pointereau, *premier vice-président* ; Mme Agnès Canayer, MM. Cédric Vial, Fabien Genet, Mme Corinne Fèret, MM. Éric Kerrouche, Gérard Lahellec, Mme Guylène Pantel, MM. Didier Rambaud, Pierre Jean Rochette, Grégory Blanc, *vice-présidents* ; MM. Jean Pierre Vogel, Laurent Burgoa, Bernard Delcros, Hervé Gillé, *secrétaires* ; M. Jean-Claude Anglars, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Max Brisson, Mme Céline Brulin, MM. Bernard Buis, Cédric Chevalier, Thierry Cozic, Mme Catherine Di Folco, MM. Jérôme Durain, Daniel Gueret, Mme Pascale Gruny, MM. Joshua Hochart, Patrice Joly, Mmes Muriel Jourda, Sonia de La Provôté, Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Jacques Lozach, Pascal Martin, Jean-Marie Mizzon, Franck Montaugé, Mme Sylviane Noël, MM. Olivier Paccaud, Hervé Reynaud, Jean Yves Roux, Mmes Patricia Schillinger, Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Lucien Stanzione, Jean Marie Vanlerenberghe.

SOMMAIRE

Pages

LES 14 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	5
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	11
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	25

LES 14 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandations	Destinataire(s) de la recommandation	Acteur(s) concerné(s)	Calendrier prévisionnel	Support / action
1- RAPPROCHER L'AGENCE DES ELUS LOCAUX					
1	<p>Échanger en direct avec les élus locaux sur le bilan et les perspectives de l'Agence, pour nourrir le débat national État / territoires et élaborer une feuille de route stratégique 2023 -2026 de l'ANCT.</p>	<p>Réunions : Instruction ministérielle aux délégués territoriaux de l'Agence (ministère de la Cohésion des Territoires et ministère de l'Intérieur) *</p> <p>Feuille de route : Conseil d'administration de l'ANCT</p>	<p>Réunions : Préfectures, (organisateur) et ANCT</p>	<p>Réunions : 1^{er} semestre 2023 *</p> <p>Feuille de route : Finalisation à l'été 2023</p>	<p>Réunions : Instruction ministérielle demandant l'organisation de rencontres organisées par les préfetures, avec la présence de représentants locaux et nationaux de l'Agence, ouvertes aux élus locaux (exécutifs) *</p> <p>Feuille de route : 2023-2026</p>
2	<p>Positionner par défaut le sous-préfet d'arrondissement comme interlocuteur de 1^{er} niveau sur les questions d'ingénierie : orientation des élus et relai des offres.</p>	<p>Instruction ministérielle aux délégués territoriaux de l'Agence (ministère de la Cohésion des Territoires et ministère de l'Intérieur)</p>	<p>DMAT, DGCL, ANCT, corps préfectoral</p>	<p>Septembre 2023 au plus tard</p>	<p>Instruction interministérielle : - mobilisation des sous-préfets ; - désignation d'un sous-préfet ingénierie ;</p>

N°	Recommandations	Destinataire(s) de la recommandation	Acteur(s) concerné(s)	Calendrier prévisionnel	Support / action
	Remobiliser les préfets sur leur rôle de délégué territorial (formation, évaluation, instructions du ministère de la Cohésion des Territoires).				- modalités de formation, évaluation, animation, du corps préfectoral
3	Doubler le nombre de chargés de mission territoriaux de l'ANCT.	DGCL	ANCT	Courant 2023	Préparation budgétaire ou redéploiements
4	Engager un dialogue pour intégrer les Conseils Régionaux dans le fonctionnement de l'Agence.	DGCL et ANCT	Régions de France, Régions	1 ^{er} semestre 2023	Dialogue à mener à l'initiative de la DGCL
5	Privilégier une communication plus simple et déconcentrée, reposant sur le retour d'expérience des élus locaux et de leurs associations d'élus.	ANCT	Préfet en tant que délégué territorial de l'Agence, Associations d'élus locaux	2023	Création d'un guide pratique pour les élus locaux Utiliser dans la communication de l'Agence des retours d'élus locaux et le relais des associations d'élus locaux

N°	Recommandations	Destinataire(s) de la recommandation	Acteur(s) concerné(s)	Calendrier prévisionnel	Support / action
2- DEVELOPPER LES TERRITOIRES EN MATIERE D'INGENIERIE					
6	Étudier la proposition « 1 % ou 0,1 ‰ ingénierie » envisagé comme un fonds national alimenté par les collectivités pour les collectivités.	DGCL/ ANCT	Consultation de l'ANPP	1 ^{er} semestre 2023	Étude sur la proposition, présentation de scénarios chiffrés
7	Terminer les recensements départementaux de l'ingénierie.	Instruction ministérielle aux délégués territoriaux de l'Agence	ANCT et Services déconcentrés de l'État en lien avec les partenaires	Fin 2023	Instruction ministérielle demandant qu'un catalogue en ligne soit mis en place dans toutes les préfectures, et diffusé à tous les élus et leurs collectivités
8	Positionner la délégation territoriale (préfet) en animateur de l'ingénierie locale via les Comités Locaux de Cohésion des Territoires (CLCT) et leur déclinaison dans une instance technique régulière.	Instruction ministérielle aux délégués territoriaux	Services déconcentrés de l'État et partenaires ANCT	Permanent	Instruction ministérielle de rappel des principes et diffusion des bonnes pratiques

N°	Recommandations	Destinataire(s) de la recommandation	Acteur(s) concerné(s)	Calendrier prévisionnel	Support / action
9	Doter le préfet de moyens humains et financiers en matière d'ingénierie et doter l'Agence d'une ingénierie propre mobilisable sur le terrain.	Pour les préfets : DMAT Pour l'ANCT : DGCL	ANCT Services déconcentrés de l'État	Courant 2023	Instruction ministérielle aux préfets sur les bonnes pratiques * Fonds dédié pour les préfets * Redéploiements internes à l'Agence ou relèvement du plafond d'emplois <i>via</i> le Projet de Loi de Finances
10	Instituer un comité de direction commun régulier entre ANCT, ADEME et CEREMA.	Décision à prendre en ce sens dans les 3 conseils d'administration des 3 agences	ANCT, CEREMA, ADEME	1 ^{er} semestre 2023 pour une feuille de route partagée à la rentrée 2023	Réalisation d'une feuille de route partagée notamment pour une meilleure coordination
11	Créer une interface numérique pédagogique sur le « <i>qui fait quoi</i> ».	ANCT	Surtout : CEREMA, ADEME, BdT, et aussi ANRU, ANAH	Engager les travaux en 2023	Interface expérience utilisateur

N°	Recommandations	Destinataire(s) de la recommandation	Acteur(s) concerné(s)	Calendrier prévisionnel	Support / action
3 - CONSOLIDER ET SIMPLIFIER L'EXISTANT					
12	Conforter l'outil CRTE, élargi notamment à la dimension sociale, comme cadre de référence de la mise en œuvre des politiques publiques de l'État.	Premier ministre Ministère de la Cohésion des Territoires	Préfets	2023	Avenant aux CRTE actuel
13	Identifier et valoriser les dynamiques de coopération entre territoires.	ANCT	Associations d'élus locaux	2023	À définir par l'ANCT : recensement des initiatives, refonte de programmes nationaux, programme dédié, instructions dans les programmes nationaux...
14	Mesurer le niveau de satisfaction des programmes nationaux et mener des évaluations externes des dispositifs.	DGCL / ANCT		1 ^{er} semestre 2023	Grille de satisfaction à réaliser par l'ANCT commune aux programmes (baromètre annuel par exemple) * Calendrier d'évaluations externes à prioriser sur les programmes et missions de l'Agence

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 8 octobre 2024, la délégation aux collectivités territoriales a autorisé la publication du présent rapport.

Mme Françoise Gatel, présidente. - En 2021, le Président Gérard Larcher a confié à la délégation au travail parlementaire et à notre collègue Pascale Gruny, une réflexion transversale sur le contrôle parlementaire. Cette mission a formulé onze propositions pour améliorer l'efficacité du contrôle de l'action du gouvernement. L'une d'entre elles concernait le « *droit de suite* » : exercice qui consiste à faire le bilan dans le temps de l'application des recommandations d'un rapport sénatorial.

Nous allons donc exercer ce « *droit de suite* » sur un rapport que nous avons adopté à l'unanimité le 2 février 2023 et qui s'intitulait « *ANCT : se mettre au diapason des élus locaux !* » et dont les auteurs étaient nos collègues Céline Brulin et Charles Guené. Charles Guené n'ayant pas représenté sa candidature aux dernières élections, c'est notre collègue Sonia de La Provôté qui reprend le flambeau.

Dans un premier temps, je propose de donner la parole à notre collègue Pascale Gruny qui va nous rappeler les grandes lignes de son travail.

Dans un second temps, nous entendrons nos deux collègues Céline Brulin et Sonia de La Provôté lancer leurs travaux par une table ronde. Elles interrogeront nos invités sur la mise en œuvre des recommandations du rapport du Sénat paru en février 2023.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. - Je rappellerai brièvement les conclusions des travaux relatifs au contrôle parlementaire que j'ai eu le plaisir de conduire en 2021, en tant que vice-présidente du Sénat en charge de la délégation du bureau sur le travail parlementaire et les conditions d'exercice du mandat de sénateur.

Ce travail est le fruit d'une large consultation menée auprès de l'ensemble des présidents de groupes, de commissions et de délégations. Ces échanges ont été fructueux puisqu'ils ont permis de dégager onze propositions pour améliorer l'efficacité du contrôle de l'action du gouvernement. Elles ont été mises en œuvre dès le début de l'année 2022.

Ces propositions s'articulent autour de six objectifs. Tout d'abord, il s'agissait de clarifier les modes de contrôle pour renforcer leur visibilité, ce qui

implique notamment d'utiliser une nomenclature commune à toutes les instances du Sénat en matière de contrôle : mission d'information, commission d'enquête, mission conjointe de contrôle, groupe de suivi. Toutes ces structures ont été clarifiées et répertoriées.

Deuxièmement, il s'agissait de mieux cibler les priorités du contrôle sénatorial. Le programme de contrôle des commissions permanentes et des délégations a été concentré autour de trois à quatre thèmes prioritaires par instance, de manière à se laisser une marge de manœuvre pour déclencher des missions d'actualité plus courtes. Cet objectif n'est pas encore atteint.

Le troisième objectif vise la coordination entre les différentes instances du Sénat, commissions et délégations particulièrement, ce qui est absolument indispensable si nous souhaitons que nos travaux respectifs soient lisibles. Madame la Présidente, je crois que notre délégation est exemplaire en la matière, collaborant avec les délégations ainsi que les commissions permanentes du Sénat. Il convient, en effet, d'éviter toute redondance.

Le quatrième objectif proposait de densifier nos travaux de contrôle afin de nous saisir pleinement des possibilités offertes par cet exercice. C'est dans cette optique que sont nées les missions flashes grâce auxquelles nous pouvons nous montrer plus réactifs sur les sujets d'actualité. Les rapports flashes sur le statut de l' élu local démontrent bien la réussite de ces formats courts.

C'est aussi dans cette optique qu'il était recommandé de diversifier les ressources sur lesquelles nous appuyons nos travaux de contrôle : consultation des élus locaux, déplacements, demandes de contributions écrites, marchés d'études, sondages, consultation des instances extérieures ou de l'antenne permanente du Sénat à Bruxelles, recours aux prérogatives de commissions d'enquête. Beaucoup d'outils sont à notre disposition. Il faut que nous nous en saisissions davantage.

Le cinquième objectif que nous avons arrêté porte sur la visibilité de nos travaux. Il était ainsi recommandé d'élaborer une stratégie de communication propre à chaque mission et de s'appuyer sur la très vaste palette d'instruments de communication à notre disposition, notamment sur les réseaux sociaux, le site internet du Sénat et la presse quotidienne régionale.

Enfin, le dernier objectif est celui qui nous intéresse plus particulièrement aujourd'hui. Il s'agit du suivi des rapports et du devenir de nos propositions. Nous devons impérativement dépasser l'étape de la formulation de recommandations et veiller à ce que ces dernières ne restent pas lettre morte. Cela se traduit, d'abord, par l'instauration, pour les rapporteurs, d'un droit de suite.

Ce droit de suite est facilité par le souci de formuler des recommandations opérationnelles, parfois prolongées par la rédaction de

propositions de lois ou d'amendements, comme cela a par exemple été le cas en fin d'année dernière au sujet de la revalorisation du métier de secrétaire de mairie ou encore de l'important travail réalisé, en lien avec la commission des lois, relatif au statut de l'élu. Ce travail a abouti à la proposition de loi adoptée à l'unanimité par le Sénat en mars 2024.

Je rappellerai également que ce droit de suite de nos recommandations est facilité par la mise en place du tableau de mise en œuvre et de suivi (TMiS). Il dresse la liste des propositions figurant dans un rapport et précise les acteurs concernés par leur mise en œuvre, le véhicule juridique et les éléments calendaires. Ce système permet, par ailleurs, aux commissions et aux délégations de dresser un bilan de la mise en œuvre de leurs propositions, ce qui est fort utile pour définir le prochain programme annuel de contrôle.

Sans m'étendre davantage, je voudrais simplement me réjouir que la réunion d'aujourd'hui soit la première illustration de ce droit de suite à la délégation. Ce travail de suivi apporte une réelle plus-value à nos rapports et donne un véritable sens dans la durée à notre mission de contrôle.

Dans le cadre de cette délégation, j'avais aussi initié les débats interactifs en séance publique, dans lesquels, soit sous forme de questions, soit sous forme de discussions générales, nous avons la possibilité d'avoir une réplique et parfois une « *réplique de réplique* ». Cette avancée peut sembler anecdotique mais elle constitue le moyen d'aller au bout quand un ministre ne répond pas vraiment.

Mme Françoise Gatel, présidente. -Après cet utile rappel, nous accueillons nos invités, qui vont être interrogés, sur la mise en œuvre des recommandations du rapport de février 2023 intitulé « *ANCT : se mettre au diapason des élus locaux !* », par nos deux rapporteuses : Sonia de La Provôté et Céline Brulin.

Je voudrais remercier les personnes suivantes d'être présentes :

- Monsieur Christophe Bouillon, Président de de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et Monsieur Stanislas Bourron, son directeur général. Vous connaissez l'attachement du Sénat à cette Agence. Merci de répondre toujours présents à notre invitation. Mon département d'Ille-et-Vilaine vient de recevoir la visite de l'ANCT, dont je salue l'accompagnement de nos maires sur nos territoires ;

- Madame Cécile Raquin, directrice de la direction générale des collectivités locales (DGCL), direction qui assure la tutelle de l'Agence, accompagnée de Monsieur Alexandre Sanz, sous-directeur ;

- Mme Fabienne Balussou, directrice du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur. Il s'agit de la direction du ministère de l'Intérieur qui assure, entre autres, la gestion et le management des membres des corps des préfets et sous-préfets. Mme Balussou est accompagnée de M. Pierre Molager, sous-directeur.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Dans la continuité des propos de notre collègue Pascale Gruny, nous sommes donc chargées du droit de suite du rapport adopté à l'unanimité par notre délégation en janvier 2023 et intitulé « *ANCT se mettre au diapason des élus locaux !* ».

Nous avons choisi de centrer la discussion de ce matin sur trois points essentiels. Le premier est le déficit de notoriété de l'Agence et l'impact de ce déficit sur le terrain. Le deuxième est son rôle dans les besoins des territoires en ingénierie. Le troisième point porte sur l'incarnation locale de l'Agence, notamment *via* le rôle des préfets dans nos territoires.

Mme Céline Brulin, rapporteure. – Les élus locaux que nous avons sollicités dans le cadre de notre rapport étaient unanimes sur le sujet. L'Agence leur était largement méconnue, son image souvent floue et elle apparaissait éloignée du terrain. Ce déficit de notoriété ne permettait pas à l'Agence d'être identifiée par les interlocuteurs concernés. Nos recommandations visaient précisément à rapprocher l'Agence des élus locaux. Dans les éléments écrits que vous nous avez transmis, vous nous signalez avoir multiplié les échanges avec les élus locaux à l'image de l'« *ANCTour* », organisé en mai 2023, qui a réuni plus de 4 000 élus locaux au Palais des congrès. Vous avez également réalisé une soixantaine de déplacements en France et renforcé le dialogue avec les associations nationales d'élus locaux. Vous nous ferez part des enseignements que vous tirez de cette première année d'échanges avec les élus. Vous avez, par ailleurs, construit une feuille de route structurée en trois grands axes qui semblent faire écho aux orientations du rapport du Sénat. Le premier axe vise par exemple à gagner en proximité et à se déployer au plus près du terrain. Le troisième axe vise à se montrer plus lisible et compréhensif afin d'être mieux identifié.

Qu'en est-il de la mise en œuvre de cette feuille de route ? L'Agence est-elle mieux connue qu'elle ne l'était à l'époque ? Est-elle plus signifiante pour les élus locaux ?

Nous avons aussi identifié que les programmes nationaux de l'Agence fonctionnaient plutôt bien, comme « *Action cœur de ville* » ou « *Territoires d'industrie* », pour ne citer que ceux-là. Comment passer de ces réussites localisées à une politique d'aménagement du territoire plus globale ? Comment l'Agence compte-t-elle sortir d'une vision fractionnée par thématiques (centre-ville, numérique, ruralité, etc.) alors que les enjeux actuels, comme la transition environnementale, par exemple, nécessitent une vision plus globale, voire

systemique ? Sur ces thèmes, comment intervient l'Observatoire des territoires qui est intégré à l'ANCT ? Comment repérez-vous les projets qui fonctionnent ? Comment passer à une échelle plus vaste ? Comment viser une meilleure équité territoriale dans l'action de l'État ?

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – La deuxième thématique concerne le rôle de l'ANCT en matière d'ingénierie au niveau local et la façon dont se réalisent les interactions entre l'ANCT et l'ingénierie locale. La création de l'ANCT visait à répondre, en partie, aux immenses attentes de certains territoires en matière d'ingénierie locale. Selon une étude de la SCET (Services, conseil, expertises et territoires), filiale de la Caisse des Dépôts, 26 départements connaissent un manque critique en expertise pour porter des projets territoriaux. Le rapport de notre délégation avait souligné l'aspect contre-productif de certaines interventions de l'Agence, notamment lorsque celles-ci étaient en décalage avec les équilibres locaux ou en substitution de leurs acteurs. L'annonce de prestations d'ingénierie gratuites a, par exemple, entraîné une forte confusion chez les élus locaux et une forme de pénalisation des territoires où les acteurs s'étaient organisés. Certains se sont en effet très bien organisés en matière d'ingénierie locale.

En synthèse, le rapport visait trois objectifs :

- que l'État améliore la lisibilité de l'offre d'ingénierie de ses propres services et agences ;
- que les interventions de l'ANCT renforcent les acteurs de l'ingénierie locale plutôt que les bureaux d'études parisiens plus à même de répondre aux appels d'offres de l'ANCT ;
- qu'en l'absence de dynamique locale, l'État puisse animer l'écosystème local, mais uniquement en l'absence de dynamique et pas en substitution ou en concurrence de l'existant.

Une circulaire du 28 décembre 2023 a été adressée aux préfets pour leur demander de terminer les recensements de l'ingénierie au niveau départemental d'ici mars 2024. Vous nous indiquerez quand ce travail, qui constituait une priorité de l'ANCT en 2020, sera achevé. Cette circulaire exigeait également la mise en place d'un guichet unique local d'ingénierie. L'objectif affiché est de centraliser en un point unique les demandes d'ingénierie des collectivités. Comment les collectivités seront-elles associées à cette démarche ? Cette disposition ne risque-t-elle pas de percuter des circuits qui fonctionnent déjà ?

Enfin, cette circulaire demande aux préfets de mettre en place une animation de l'ingénierie « *sous leur autorité et sous le pilotage opérationnel du secrétaire général de la préfecture* ». Pourquoi confier ce pilotage au préfet, alors même que, dans certains départements, les élus locaux remplissent ce rôle ?

Nous avons bien noté qu'une partie du marché de soutien à l'ingénierie a été déconcentrée, à la suite d'un décret entré en vigueur le 1^{er} mars 2024. Ce sont 15 des 40 millions d'euros qui sont désormais alloués aux délégués territoriaux, c'est-à-dire les préfets, soit une moyenne de 150 000 euros par département. Comment cette enveloppe fonctionnera-t-elle ? Nous avons aussi noté les efforts financiers de l'État, notamment en ce qui concerne le doublement des crédits dédiés à l'ingénierie de l'Agence de 20 à 40 millions d'euros en 2023 ou encore la création de 120 postes de chefs de projets « *Villages d'avenir* ». Vous nous expliquerez en quoi ces crédits vont bénéficier à l'ingénierie locale plutôt qu'aux opérateurs de l'État.

Enfin, vous nous avez transmis une plaquette qui précise les champs d'intervention en matière d'ingénierie des opérateurs de l'État : l'ANCT, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la Banque des territoires et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Ces multiples opérateurs sont un signe de dispersion de compétences, voire de doublons et de concurrence. Ce panorama semble justifier, si ce n'est une fusion de ces opérateurs, en tout cas une étude fine de la complémentarité de leur rôle, dans l'optique également d'un meilleur usage des financements de l'État.

Mme Céline Brulin, rapporteure. – Le dernier thème est celui de l'incarnation de l'Agence au niveau territorial. Nous avons souligné qu'elle était à géométrie variable, au sens où certains préfets s'étaient bien approprié leur rôle de délégués territoriaux, tandis que d'autres n'évoquaient quasiment jamais l'Agence. Afin d'y remédier, le rapport avait formulé plusieurs recommandations. Vous nous avez signalé que ces points avaient fait l'objet d'avancées importantes. J'en cite deux : la circulaire évoquée à l'instant, qui répond à cet enjeu de remobilisation des préfets. Elle exprime clairement les chantiers à conduire. Vous nous avez aussi signalé que l'équipe de chargés de mission territoriaux a augmenté de quatre postes et comporte aujourd'hui 17 personnes (12 chargés de mission et 5 adjoints). Malgré tout, certaines interrogations subsistent. Si le préfet est bien le délégué territorial de l'Agence, l'article 59 du décret du 29 avril 2004 dispose que le préfet est le délégué territorial des établissements publics de l'État comportant un échelon territorial et figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État. Or, si l'ANCT figure bien dans cette liste, elle n'a aucun échelon ou service territorial. Alors, comment le préfet peut-il en être le délégué territorial ? Peut-il exercer pleinement ses missions de délégué territorial ? Faut-il modifier le décret du 29 avril sur ce point ? De même, notre rapport pointait l'ambiguïté que représente l'ancrage territorial de l'ANCT pour les services déconcentrés. Certains se considèrent comme l'équivalent d'une ANCT de premier niveau. D'autres estiment que l'absence d'agents territoriaux de l'ANCT les contraint à sortir de leur rôle et à exercer des missions qui ne sont pas forcément les leurs. Le rôle des préfets et sous-préfets consiste-t-il seulement à coordonner les différents acteurs

territoriaux entre eux ? Comment faire pour que les services préfectoraux et les directions déconcentrées n'aient pas le sentiment de se substituer aux missions de l'Agence, en mettant en œuvre les programmes de l'ANCT, en de nombreuses missions qui leur sont déjà dévolues ? Au-delà des circulaires, quels sont les outils managériaux pour animer et mobiliser les préfets sur ces sujets ?

Mme Fabienne Balussou, préfète, directrice de la Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES). – Mon intervention va s'inscrire dans le cadre des missions de la DMATES, sur la gestion des autorités préfectorales et de l'encadrement supérieur de l'État, mais aussi sur les missions et les moyens de l'administration territoriale de l'État.

La création de l'ANCT a marqué une étape importante dans la stratégie de l'État en termes d'aménagement du territoire. Elle a marqué une avancée structurante au travers de l'incarnation et de l'animation territoriale par les préfets. Cela n'était pas un commencement de la conduite des politiques territorialisées d'aménagement du territoire, puisque, avant la création de cette agence, l'ADN même des autorités préfectorales consiste à mettre en œuvre les politiques d'aménagement du territoire qui s'inscrivent et intègrent l'ensemble des programmes portés par l'ANCT mais qui vont aussi au-delà (transport, logement social, etc.).

La création de l'ANCT a permis à l'État de se doter d'une structure nouvelle, bien identifiée et adaptée aux réalités de notre temps, en faisant du préfet le délégué territorial de l'Agence. Les préfets se sont trouvés très rapidement au cœur du dispositif, localement, en relais des politiques décidées au niveau national. En effet, c'est le préfet qui incarne et représente chacun des membres du gouvernement au travers de l'article 72 de la Constitution et qui a une vocation interministérielle indéniable en s'appuyant sur ses sous-préfets et ses directeurs départementaux interministériels. Les programmes spécifiques et innovants qui ont été créés et qui sont portés par l'ANCT visent à répondre aux besoins des collectivités territoriales : « *Action cœur de ville* », « *Petites villes de demain* », « *Territoires d'industrie* », « *France ruralité* », « *Villages d'avenir* », etc. Ce sont les préfets et leurs équipes qui relayent ces programmes et les animent avec la légitimité et la connaissance territoriale qui les caractérisent. L'essence même de l'action des autorités consiste bien à coordonner l'action des services de l'État dans la conduite de l'ensemble des politiques publiques, sans distinction. Le préfet est le dépositaire parfaitement identifié de l'autorité de l'État dans les territoires. Il est le correspondant privilégié de l'ensemble des forces vives du territoire et il dispose d'une vision stratégique nécessaire à l'appréhension et à l'application de l'ensemble des dispositifs de politique publique. Cela se manifeste également dans le cadre de la feuille de route interministérielle fixée par le Premier ministre à l'endroit de l'ensemble des préfets et qui nécessite une déclinaison territorialisée de l'ensemble des politiques prioritaires du gouvernement. Cela rentre en résonance avec les

attentes fortes de nos concitoyens pour plus de proximité avec les autorités préfectorales.

L'ANCT est une jeune agence. Elle est à l'écoute et doit rester à l'écoute du réseau préfectoral. Les échanges sont réguliers, concrets et sont suivis d'effets. À titre d'exemple, je voulais souligner la demande des préfets de pouvoir être accompagnés en termes d'ingénierie, en parallèle de l'action qu'ils portent au bénéfice des collectivités territoriales. Dans ce même mouvement, l'ANCT, sous le contrôle de la directrice générale des collectivités territoriales, a décidé de créer 120 postes de chefs de projets « *Villages d'avenir* », qui sont portés par le programme 112 et mis à disposition des services de l'État.

Je veux aussi souligner la mobilisation des autorités préfectorales sur le terrain. L'ensemble des préfets et des sous-préfets sont mobilisés. Pour cela, au-delà de l'instruction de la circulaire de la fin de l'année 2023, je veux souligner que nous mettons en place régulièrement, au sein de la DMATES, des séminaires d'animation à l'égard des préfets, mais aussi des secrétaires généraux, des sous-préfets d'arrondissement et de l'ensemble des directeurs départementaux interministériels. Dans chacun de ces séminaires, systématiquement, nous offrons la possibilité à l'ANCT d'intervenir sur les outils qu'elle porte et d'échanger sur la réalité du ressenti de terrain, sur la mise en avant d'exemples de bonnes pratiques. Cela permet également de disposer de retours sur l'ANCT, et sur la perception que les acteurs de terrain peuvent avoir des outils présentés par les autorités préfectorales et par l'ensemble de leurs équipes.

Nous nous trouvons parfois dans un contexte où l'autorité préfectorale est bien identifiée, depuis la crise sanitaire. Il est important de continuer à veiller à l'unité dans l'incarnation et dans la représentation du préfet. C'est pourquoi les contacts directs que l'ANCT peut avoir avec les élus sont importants. Il faut aussi y associer l'ensemble des équipes préfectorales qui sont en capacité d'accompagner et de faire de la pédagogie. Il s'agit d'un élément majeur de cohérence, de visibilité et d'efficacité de l'État. Depuis 2017, la stratégie territoriale de l'État a ainsi été renouvelée.

Mme Cécile Raquin, directrice de la direction générale des Collectivités locales (DGCL). – Je souhaiterais commencer mon intervention en vous rappelant quelques éléments de bilan de cette agence, soulignés dans votre rapport. Vous avez indiqué que ce rapport avait une tonalité assez critique. L'Agence a pris vos recommandations en compte et nous pouvons tirer un bilan très largement positif des travaux de cette jeune agence, créée en 2020 sur l'initiative du gouvernement et du Sénat, en période de crise sanitaire. Le bilan de cette jeune agence est très conséquent, avec un certain nombre de programmes et de politiques sur le terrain aujourd'hui connus par un très grand nombre d'élus locaux. Ces grands programmes sont très emblématiques : « *France*

Services », « *Cœur de ville* », « *Petites villes de demain* » et maintenant « *Villages d'avenir* ». L'ambition de ces programmes était d'initier une méthode d'aménagement du territoire différente de celles qu'on avait connues ces 40 dernières années, fondées sur une logique descendante. Il s'agissait, désormais, d'adopter une logique d'accompagnement en partant des projets locaux, selon une animation nationale, qui passait par la présentation de bonnes pratiques, par une mutualisation de toutes les bonnes idées locales, par des soutiens financiers et par de l'ingénierie sur-mesure.

Un certain nombre de programmes sont menés en partenariat avec les collectivités territoriales, comme « *Territoires d'industrie* », avec les Régions et les intercommunalités notamment. Le plan « *Très haut débit* » a quant à lui permis de couvrir la France en haut débit en quelques années.

Il importe d'être attentif à la consolidation de l'Agence, de ses méthodes, de ses moyens de fonctionnement interne et de son budget. Je tiens à vous confirmer que nous avons pris en compte l'intégralité des quatorze recommandations dont vous assurez le suivi aujourd'hui, mais aussi de celles de la Cour des comptes. Certaines recommandations sont axées sur la gestion interne de l'Agence, très importantes pour pouvoir la consolider dans la durée.

Le budget de fonctionnement initial correspond à 183 millions d'euros de recettes, dont 52 millions d'euros sur des dispositifs directement fléchés. La subvention pour charge de service public atteint 85 millions d'euros. Dans le cadre des économies demandées au ministère, il a été décidé de maintenir la subvention de l'ANCT et de ne pas affecter ses crédits. Il s'agit, en effet, d'une politique prioritaire du gouvernement. Le budget de l'ingénierie a été doublé dans la dernière loi de finances passant de 20 à 40 millions d'euros et nous avons également obtenu d'augmenter le plafond des équivalents temps plein (ETP) de l'Agence de quatre ETP pour pouvoir doubler le nombre de chargés de mission territoriaux. Cette décision marque un soutien très fort du gouvernement à cette agence.

Elle s'est également dotée d'une feuille de route, lors du conseil d'administration de juin dernier. Cette feuille de route décline toutes les recommandations que vous formulez. En ce moment, nous négocions un contrat d'objectifs et de performance (COP) qui sera probablement présenté au prochain conseil d'administration de l'Agence. Dans ce COP, vous retrouverez les recommandations que vous formulez, les indicateurs associés à ces recommandations et la manière de les suivre dans le temps.

M. Christophe Bouillon, président de l'ANCT. - L'audition est un exercice auquel nous sommes habitués depuis quelque temps maintenant car l'Agence est souvent auscultée. Il s'agit d'un exercice utile, nécessaire, qui fait de l'Agence une « *maison de verre* » où chacun peut voir la façon dont elle travaille

accompagnée par des recommandations, mais surtout par des échanges permanents avec les élus locaux.

Je confirme, Madame la Présidente, qu'on ne peut pas faire dire à un maire ce qu'il ne pense pas. C'est donc le maire que je suis qui va vous exposer ce qu'il pense en tant que président du conseil d'administration de cette agence. C'est une chance de voir cette agence administrée en partie par les élus eux-mêmes. Je suis, par ailleurs, président de l'association des petites villes de France (APVF) qui a d'ailleurs coconstruit le programme « *Petites villes de demain* », qui concerne aujourd'hui plus de 1 600 collectivités de moins de 20 000 habitants partout en France. Alors que l'objectif était fixé d'engager d'ici 2026 3 milliards d'euros, plus de 1,8 milliard d'euros ont déjà été mis en œuvre. Le vice-président de l'ANCT est le président de l'association des maires ruraux de France (AMRF), avec laquelle nous avons coconstruit le programme « *Villages d'avenir* », qui concerne 2 458 villages aujourd'hui en France. Ce programme en est à ses débuts et a permis le déploiement de moyens humains à la maille des territoires pour accompagner ces villages. De la même façon, c'est avec « *Villes de France* », qui siège aussi au conseil d'administration, que nous avons coconstruit le programme « *Action cœur de ville* », qui concerne 244 communes à travers le territoire, avec déjà plus de 8 milliards d'euros engagés. C'est encore avec l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) que nous avons coconstruit le programme « *Avenir Montagne* », qui accompagne des territoires soumis, du fait du changement climatique, à des enjeux de modèle à l'échelle de leur territoire. C'est avec « *Ville & Banlieue* », qui siège également au conseil d'administration de l'Agence, que nous avons coconstruit tout ce qui concerne la politique de la ville. Nous venons de revoir la cartographie des quartiers prioritaires de la ville, les contrats de villes « *nouvelle génération* » sont aujourd'hui lancés et nous accompagnons des territoires qui méritent de l'être, non seulement en ingénierie, mais aussi avec les associations et les acteurs qui se mobilisent à l'échelle de ces territoires. C'est avec Intercommunalités de France et l'association des Régions de France (ARF), qui siègent toutes les deux au conseil d'administration de l'Agence, que nous avons coconstruit le programme « *Territoires d'industrie* », qui concerne aujourd'hui 183 territoires et plus de 600 intercommunalités. Ce programme vise à accompagner l'attractivité de ces territoires, la réindustrialisation, la décarbonation de l'industrie. C'est avec l'Association des Départements de France (ADF) que nous sommes attentifs au déploiement du très haut-débit. Le fait que toutes ces associations représentant les collectivités siègent au conseil d'administration représente une chance en termes d'orientation. J'aurais pu citer également « *France Services* », qui est implanté aujourd'hui dans 2 700 territoires et qui a l'objectif d'accompagner 1 million de Français chaque mois.

L'Agence assure également des prestations sur mesure. Depuis 2020, 1 700 collectivités ont été accompagnées, dont plus de 54 % sont des villes de moins de 3 500 habitants qui bénéficient d'une ingénierie prise en charge à

100 % par l'Agence. Par ce biais, nous avons donc accompagné des collectivités qui ne relèvent pas des programmes nationaux.

Je voudrais signaler le travail qui a été réalisé par Stanislas Bourron et les équipes de l'ANCT, en lien avec les cinq autres opérateurs nationaux, l'ANRU, l'ANAH, la Banque des Territoires, le CEREMA ou l'ADEME, pour réaliser un document sur les rôles et actions de chacun. Par ailleurs, un tableau Excel de 14 pages recense avec précision ces différents rôles. Il permet ainsi aux préfets de mobiliser les moyens nécessaires lorsqu'un élu exprime un besoin en termes d'ingénierie et de pouvoir répondre à ce besoin en mettant en œuvre ce principe de subsidiarité. Certaines réponses peuvent être ramenées dans les services de l'État local. D'autres peuvent appeler le CEREMA, l'ANRU, l'ANAH, etc. Lorsque la réponse d'ingénierie n'est pas apportée par l'un de ces services, nous intervenons. L'objectif de création d'une cartographie de l'ingénierie est en passe d'être réalisé. Nous avons organisé plus de 74 forums. Nous avons doublé les moyens d'accompagnement de l'État local avec les chargés de mission territoriaux, pour permettre à ce que, dans certaines régions plus importantes, il y ait deux chargés de mission territoriaux. Nous menons, en outre, un travail permanent de pédagogie en direction des élus. Il y a quelques mois, nous avons fait le choix d'envoyer à l'ensemble des parlementaires un document expliquant l'impact territorial de l'Agence à travers les différents programmes qu'elle porte, ce qui constitue un bon début d'information. Je me félicite que des parlementaires présentent ce document aux élus de leur territoire. Nos guides d'ingénierie sont plus complexes parce qu'ils nécessitent un travail fourni.

Par le passé, j'ai été parlementaire. J'ai été dans la situation de vos rapporteurs qui consiste à faire des préconisations. J'étais parfois assez chagrin de constater que des recommandations n'étaient pas suivies d'effets. À votre place, j'aurais été un Sénateur heureux. Sur les 14 recommandations que vous avez évoquées, 13 concernent directement l'Agence et 10 d'entre elles sont aujourd'hui satisfaites. Il s'agit d'un résultat extraordinaire en moins d'un an. La feuille de route que nous avons adoptée à l'unanimité en conseil d'administration le 29 juin 2023 prend en considération une grande partie des recommandations, notamment l'exigence de proximité et de transversalité.

Je voudrais insister sur la notion d'aménagement du territoire. Comment des programmes tels qu'« *Action cœur de ville* » et « *Petites villes de demain* » émergent-ils ? L'ancien commissariat général à l'égalité des territoires a fait des observations sur l'enjeu de la centralité et de la vulnérabilité. Une cartographie avait été établie, indiquant qu'il fallait à tout prix accompagner ces villes et ces territoires qui avaient des enjeux de centralité. À travers ces programmes, nous les accompagnons.

L'outil des Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) est considéré par plusieurs rapports sénatoriaux comme un espace de dialogue et un

espace intégrateur, plutôt placé à l'échelle de la maille intercommunale. Cet exercice permet de concentrer les moyens autour d'équipements structurants ou d'enjeux structurants pour les élus à l'échelle de cet espace de dialogue et de mise en forme des programmes nationaux. Nous ne nous inscrivons pas dans une démarche descendante mais dans une démarche ascendante qui part de l'expression d'un moyen et d'un besoin local. Nous sommes ainsi la véritable boîte à outils des élus locaux dans le travail d'ingénierie.

Vous avez souligné, Madame la Présidente, le succès de l'« ANCTour », en mai 2023, avec plus de 4 000 participants. Vous êtes les bienvenus le 11 juin prochain, à Toulouse. Nous souhaitons en effet organiser des rendez-vous de cette nature pour être au contact des élus locaux et de celles et ceux qui sont porteurs de ces projets et de cette demande d'ingénierie.

M. Cédric Vial. – Je salue votre intention positive et les progrès accomplis par cette jeune agence. Cependant, les propos que je vous ai entendu tenir me semblent relever du gargarisme. Vous nous décrivez un monde imaginaire. Vos propos m'ont choqué. Oui, l'ingénierie est nécessaire dans les territoires, notamment pour répondre à des problèmes qui n'existaient pas avant que vous les créiez.

Le CRTE, que vous décriviez comme un outil formidable, est une machine à créer des besoins d'ingénierie et des demandes supplémentaires sans aucun nouveau moyen supplémentaire. Il s'agit d'une machine à palabres amenant une complexité supplémentaire à toutes les demandes des territoires sans moyen dédié supplémentaire. Les Opérations de revitalisation de territoire (ORT) dans le cadre de « *Petites villes de demain* » sont très complexes, tout comme l'incontournable Fonds vert, parfois incompréhensible pour les services de l'État eux-mêmes. Le programme « *Petites villes de demain* » est très positif, mais vous annoncez 1,8 milliard d'euros. À quoi cette somme correspond-elle ?

M. Laurent Somon. – Cette présentation peut effectivement paraître idyllique, tous les territoires n'ayant pas la même expérience de l'ANCT. La question des moyens associés aux dispositifs se pose d'emblée. Il s'agit ainsi souvent de moyens qui existent déjà et les communes qui ne font pas partie de ces dispositifs se trouvent souvent pénalisées.

Vous avez évoqué vos co-constructions, mais avez oublié l'Association Nationale des Élus du Littoral (ANEL) dont les problématiques sont spécifiques et très coûteuses, du fait du retrait du trait de côte. Quel dispositif spécifique envisageriez-vous dans ce cadre ?

M. Grégory Blanc. – Je serai pour ma part plus nuancé que Cédric Vial. Lorsque les outils sont disponibles sur les territoires, les programmes peuvent fonctionner. Je voudrais aussi apporter un témoignage. Le quatrième ou cinquième centre pénitentiaire de France doit être en construction sur mon

canton. Ma commune a candidaté il y a plus de dix ans à ce projet qui nécessite un pilotage assez fin. Or, ce pilotage n'existe pas au niveau des collectivités locales, ni au niveau de l'État en termes d'aménagement du territoire. L'État lui-même n'arrive pas à clarifier son positionnement, son rôle, alors qu'il s'agit d'une construction de l'État. Le préfet a finalement mandaté l'ANCT, qui a elle-même mandaté le cabinet « *Ernst & Young* », sans que cela réponde à la problématique du pilotage. Comment clarifier le pilotage de grandes infrastructures d'intérêt général portées par l'État ? Quels sont les outils de ce pilotage ? Le premier de ces outils consisterait à créer une sorte de fonds de solidarité entre les différents niveaux territoriaux. En l'occurrence, ce projet, qui était porté par le territoire et accepté par tous, fera l'objet de recours de la part de ceux qui étaient les premiers à avoir candidaté, en raison de l'impossibilité d'accompagner ce projet.

M. Patrice Joly. – Je suis un tenant des démarches ascendantes mais il me semble que l'État ne peut pas se défaire d'une politique d'aménagement du territoire. Une articulation doit être identifiée mais il n'est pas possible de se contenter de démarches ascendantes. L'enjeu de l'ingénierie est majeur parce que les sujets, les approches, les financements et les enjeux se sont complexifiés.

La véritable difficulté correspond aujourd'hui à l'absence de moyens supplémentaires pour accompagner l'ensemble des démarches qui ont été initiées dans le cadre de l'Agence, hormis pour « *Cœur de ville* ». Les autres programmes correspondent à des financements qui existent déjà. Mon département comporte 45 communes faisant partie de ces dispositifs et 260 communes frustrées. Dans la Nièvre, si 2 millions d'euros étaient consacrés aux programmes « *Petites villes de demain* » et 2 millions d'euros au programme « *Villages d'avenir* », cela donnerait une respiration au territoire.

En ce qui concerne le CRTE, il convient d'être attentif au discours porté par les équipements structurants. Ce discours peut être très dévalorisant pour l'espace rural. Le vocabulaire n'est pas neutre et emporte des conséquences politiques.

M. Christophe Bouillon. – En tant que maire, je suis confronté au quotidien des réalités, avec des situations parfois complexes qui ont été soulignées. J'ai évoqué le CRTE sur la base d'un rapport parlementaire qui le qualifiait « *d'espace de dialogue* ».

Les opérations de revitalisation du territoire (ORT) ne constituent en effet pas un exercice facile. Ils impliquent une forme d'exigence, s'agissant notamment de territoires ayant pu connaître des situations de vacances commerciales ou immobilières. L'exigence n'est pas portée seulement au niveau de l'État ou de l'Agence, elle est portée aussi par l'ensemble des partenaires.

La somme de 1,8 milliard d'euros correspond à 419 millions d'euros de l'ANAH, 900 millions d'euros de l'État, et 500 millions d'euros de la Banque des territoires.

Le programme « *Action cœur de ville* » (ACV) a pour philosophie l'accompagnement de la redynamisation d'un centre-ville. 5 milliards d'euros étaient initialement prévus pour « *ACV 1* », contre 6,2 milliards d'euros finalement engagés. Pour « *Petites villes de demain* », nous souhaitons encore faire émerger plusieurs projets.

Sur la question des moyens, je rappelle le principe de doublement du marché d'ingénierie. Le passage de 20 à 40 millions d'euros sur ce marché nous permet de déconcentrer 15 millions d'euros à la main des préfets. Au niveau national, le marché de l'ingénierie est en train d'être renouvelé, avec des lots régionaux qui permettent de répondre à cette demande locale bien légitime. Je vous rappelle également que 120 postes ont été créés au niveau des préfetures pour accompagner « *Villages d'avenir* », ce qui représente un effort conséquent.

En ce qui concerne le trait de côte, nous participons à la mission « *Adaptation* » avec le CEREMA et l'ADEME et accompagnons déjà des collectivités concernées par le recul du trait de côte.

Mme Céline Brulin, rapporteure. – Nous constatons bien la pertinence de l'esprit du droit de suite du Sénat. La réponse au tableau TMiS ne suffit pas à être en adéquation avec les attentes des élus. Nous vous proposons de vous poser des questions par écrit pour rester en dialogue sur les sujets que nous avons évoqués.

Je me réjouis que l'ANCT soit épargnée par les plans d'économie, car elle a besoin de moyens.

Mme Sonia de La Provôté, rapporteure. – Nous vous ferons donc parvenir une liste de questions, à laquelle nous ajouterons les questions initiales qui n'ont pas obtenu de réponses lors de notre échange.

La délégation adopte, à l'unanimité, le rapport d'étape et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- *Mme Cécile RAQUIN, Directrice générale des collectivités locales (DGCL) ;*

- *Mme Fabienne BALUSSOU, Préfète, Directrice du Management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) ;*

- *M. Christophe BOUILLON, Président de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) accompagné de M. Stanislas BOURRON, Directeur général de l'ANCT.*